

# 积极的财政政策如何更好地惠企利民

中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员 闫坤  
中国社会科学院财经战略研究院助理研究员 侯思捷

2020年的《政府工作报告》提出，积极的财政政策要更加积极有为。此外，《政府工作报告》明确2020年赤字率拟按3.6%以上安排，财政赤字规模比2019年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债；上述2万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等，强化公共财政属性，决不允许截留挪用。今年6月，国务院常务会议召开，确定了新增财政资金直接惠企利民的特殊转移支付机制；部署支持适销对路出口商品开拓国内市场，帮扶外贸企业渡难关。

实行积极的财政政策，需要“有加有减”。“加”体现为适当提高赤字率、发行抗疫特别国债等方面，“减”则体现为通过减税降费等政策切实惠企利民。2019年我国累计新增减税降费规模超过2万亿元。根据财政部发布的2020年中央和地方

预算草案，预计2020年我国为市场主体新增减负将超过2.5万亿元。减税降费是积极财政政策的重要工具之一，科学有效的税收政策对于调节经济以及促进生产、就业与消费等方面都具有重要作用。如何通过减税降费等相关政策减轻企业负担、惠及广大居民、拉动消费和就业、激发市场和经济活力，是积极的财政政策需要关注的重要课题。

## 积极的财政政策如何更好地惠企

惠企是从市场角度对供给方进行调节，通过积极的财政政策提质增效，促进要素流通、技术进步和产业升级，实现经济结构的优化调整。

### （一）企业层面

积极的财政政策需要重点关注小微企业和初创企业。规模较小的企业通常流动资金储备较少、抗风险能力较弱，在当前全球经济形势下，这类企业可能面临较为严峻的挑战。2020年的《政府

工作报告》提出：加大减税降费力度；强化阶段性政策，与制度性安排相结合，放水养鱼，助力市场主体纾困发展。

2020年4月，财政部、税务总局发布《关于延长小规模纳税人减免增值税政策执行期限的公告》<sup>1</sup>，将《财政部 税务总局关于支持个体工商户复工复业增值税政策的公告》<sup>2</sup>规定的税收优惠政策实施期限延长到2020年12月31日，有效惠及了大量小规模纳税人，切实减少其增值税税负，在一定程度上释放了市场主体的活力。企业所得税是针对企业利润进行征税，如果企业当年有亏损，则不需缴纳企业所得税，且亏损可在以后纳税年度税前进行弥补。增值税是我国最主要的流转税，它是对企业销售额而非利润征税。受疫情影响，一些企业经营状况较差，征收增值税会使企业的税负感加重，因而当前减免增值税很有必要。由于我国对小规模纳税人采用简易征收方式，不抵扣进项税额，通常不涉及进项税转出或留抵退税等问题，因而增值税减免相对容易操作。与调整增值税税率相比，调整小规模纳税人增值税征收率对抵扣链条的影响较小，对税制的扭曲较小。因此，可根据经济形势和市场情况继续适时延长小规模纳税人增值税征收率优惠政策的执行期限。此外，对于小规模纳税人的征收率，也可考虑从税制角度进行根本性的调整，适当降低小微企业和初创企业的税收负担，更持久地惠及企业，为其提供发展壮大机会，从而产生更大的税基。

在所得税和其他小税种方面，部分地方政府的做法为当前税收政策制定提供了一定参考。2020年6月，山东省人民政府办公厅印发了《关于抓好保居民就业、保基本民生、保市场主体工作的十条措施的通知》（鲁政办字〔2020〕77号），

提出在全面落实国家减税降费政策基础上，在地方权限内，从文件发布之日起至2020年12月31日，对个体工商户和小微企业免除一切税费。在当前支持“夜经济”促进消费和灵活就业的政策导向下，各地可在地方权限内，结合地方财政承受能力和经济情况，进一步减免小微企业的所得税和小税种税负，进一步释放市场主体的活力。

## （二）行业层面

消费是当前重要的经济增长点。餐饮、娱乐、旅游、零售以及生活服务等行业是居民消费的重要领域，并通过产业链条对上下游行业产生影响。积极的财政政策应通过优化相关行业的税制设计来刺激消费、促进就业，进而培育经济发展的长期内生动力。

广泛调整增值税税率将使抵扣链条乃至税制产生较大扭曲，不适宜作为特定行业的优惠政策，建议视情况对部分行业实行适当比例的“进项税额加计抵减”政策。从此前在部分行业实施“进项税额加计抵减”政策的情况来看，取得了较好的效果，不会影响增值税的抵扣链条。此外，可根据各行业受疫情影响程度以及财政承受能力来灵活地确定进项税额的加计抵减比例，可适当高于此前10%或15%的加计抵减比例。

从税收制度设计来看，我国的消费税主要以企业（销售方而非消费方）作为纳税人。我国的消费税仍然属于“选择性消费税”，即在普遍征收增值税的基础上，选择一部分商品课征消费税。消费税除了具有增加财政收入的功能外，还具有市场调节功能。随着经济和社会的发展，我国居民收入水平不断提高，经济形势和商品特征也在不断变化。当前正值我国消费税改革和立法的关键时期，应持续对消费税的征收范围、比例和方式进行适当优化和调整。要正视消费结构升级的现

实，可适当调整消费税的征收范围或降低税率，避免税制对消费形成障碍，从而达到有效促进和拉动消费行业发展的目的。3月31日，国务院常务会议确定促进汽车消费三大举措，4月16日，财政部、税务总局、工业和信息化部联合发布公告，明确2021—2022年对购置的新能源汽车免征车辆购置税。在现行消费税中，仅有电动汽车享受税收优惠，可免征消费税，而其他类型的新能源汽车要视汽缸容量征收1%~40%的消费税。应适当调整对混合动力汽车的消费税政策，推动新能源汽车行业的发展。

### （三）产业层面

我国的产业链条完整，各环节联系紧密，分工日益细化。在此情况下，任何一环节受到较大冲击，那么将通过传导机制对整个产业链条产生不利影响。从这个角度来看，积极的财政政策作用于任何一个环节，均可对整个产业链条产生积极的影响。

从增值税的角度来看，对于我国当前产业链条中受疫情影响较大的薄弱环节或关系到核心技术、结构升级的关键环节，可考虑实施有针对性的增值税即征即退政策，以尽量保

证产业链条的健康完整。对超过一定税负的部分进行即征即退，可根据实际情况和财政承受能力灵活设置征收标准，以保证本环节企业的税负稳定在较低水平，且不影响下游企业抵扣进项税额。此外，我国许多产业在全球产业链中位于关键环节，当前外向型产业受到较大影响，应督促相应的出口退税政策更快落实，加速资金回流。

从企业所得税的角度来看，对于确实需要鼓励的产业，应实行相应的税费减免政策。2020年5月，财政部、税务总局发布《关于集成电路设计企业和软件企业2019年度企业所得税汇算清缴适用政策的公告》<sup>3</sup>，明确对依法成立且符合条件的集成电路设计企业和软件企业，在2019年12月31日前自获利年度起计算优惠期，第一年至第二年免征企业所得税，第三年至第五年按照25%的法定税率减半征收企业所得税，并享受至期满为止。这有助于提质增效和产业结构调整升级。建议未来对于其他企业投资高精尖产业且达到一定规模比例的，可参照对创业投资和天使投资的支持政策，实行税收优惠政策，允许符合条件的投资方在



减税降费是积极财政政策的重要工具之一，科学有效的税收政策对于调节经济以及促进生产、就业与消费等方面都具有重要作用。

股权持有期达到一定年限时，按照投资额的一定比例抵扣其应纳税所得额。

此外，从《中国互联网发展报告 2019》来看，数字经济的蓬勃发展已催生了大量新业态、新职业，成为优化就业结构、实现稳就业目标的重要渠道。特别是在当前的形势下，许多地区使用网络直播带货的方式，显著拉动了本地农产品和其他商品销售。数字经济与实体经济的融合不断深化，已成为中国经济增长的新引擎。建议暂缓对数字经济领域扩大征税范围、提高税率或设计新的税制，以呵护新经济、新业态的健康快速发展。

### 积极的财政政策如何更好地利民

在利民层面，积极的财政政策应从税费制度设计方面增强居民的获得感和安全感，也可以通过消费券等形式提供财政补贴。

#### （一）税费减免

居民收入稳定是经济发展、社会稳定的重要前提，需要从税收和社保等方面增强居民的获得感和安全感。

在获得感方面，部分纳税人在 2019 年度个人所得税汇算清缴中获得了一些退税。当纳税人获得退税时，通常会产生额外的获得感，即获得了预期之外的收入，而根据此前较长时间实行个

税退税制度的国家的经验，这部分额外收入可能会被较多地用于消费，在短期内对消费需求的刺激作用较为明显。建议我国也应继续完善个人所得税汇算清缴制度，加强政策宣传。特别是对于涉及居民养老、医疗、教育及文化等特定需要鼓励的领域，进一步提高专项附加扣除限额或设置其他“临时特定”扣除，并在个人所得税汇算清缴时允许退税，从而增强纳税人的获得感。

在安全感方面，社保是居民无后顾之忧的重要保障。对于中低收入群体来说，缴纳“五险一金”的压力可能比税负压力更大。2020 年 2 月，国务院常务会议决定阶段性减免企业社保费和实施企业缓缴住房公积金政策，各地区根据实际情况，在一定时期内，暂缓或减免了社保缴费。6 月，人力资源和社会保障部、财政部、税务总局联合发布《关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知》（人社部发〔2020〕49 号），对中小微企业三项社会保险单位缴费部分免征的政策延长执行到 2020 年 12 月底。6 月，财政部、税务总局发布《关于做好 2020 年城乡居民基本医疗保障工作的通知》（医保发〔2020〕24 号），提高城乡居民基本医疗保险筹资标准（人均财政补助标准同步提高 30 元）。此类政策不仅在短期内不影响保障力度，而且很大程度上缓解了企业的压力，有助于帮助企业渡过难关，减少可能的裁员风险，进而缓解了低收入群体的压力。从长期来看，应逐步适当降低社保的个人缴费比例（2019 年的社保降费主要是企业负担部分的比例下降），提升社保基金的运行效率。同时，应在允许税前扣除的前提下，鼓励居民购买商业保险作为保险的灵活补充。积极的财政政策应通过各种财税手段增加安全感，使居民无后顾之忧。



## （二）消费补贴

合理的财政补贴是积极的财政政策直接利民的重要手段。根据财政学理论，补贴既可以是明补，即直接向补贴对象发放补贴资金，进而增加相应商品（或服务）的消费；也可以是暗补，即对商品生产流通环节进行补贴，使商品的价格低于市场价格进而间接影响消费者的选择。通常来说，对于一般性的补贴（如贫困补贴），明补使补贴对象能够根据自身的偏好选择不同的商品，因此理论上其效用水平可能比暗补更高。然而根据世界银行的统计数据，我国2018年的储蓄率仍高达46.6%，远高于25.4%的世界平均水平，如果以现金形式发放补贴，则居民很有可能将其大部分进行储蓄，无法像暗补一样有效刺激消费。此外，在当前特定的经济形势下，为使财政政策更加积极有为、乘数效应更大，特别是有针对性地促进特定行业的消费，建议通过消费券等形式提供暗补，其效果会较明补更好，更有助于实现拉动消费、提质增效的目的。

自2020年3月以来，许多地区开始向居民发放特定的消费券。根据各地区的初步统计，消费券有效拉动了餐饮、旅游和零售等行业的消费，在利民的同时，有助于释放居民的消费需求，同时带动上下游行业恢复发展。未来对消费券等暗补制度的

设计应更加严谨科学，应基于对各地区的调研和大数据分析，对最需要财政助力、乘数效应较高的行业进行有针对性的补助，避免一拥而上，确保将财政资金投入到最需要的领域。此外，在具体的获取和使用方式上，许多地区的消费券以电子形式发放，可能相对不利于老年人等不熟悉互联网的群体获得补贴。建议推广线上、线下同时发放的方式，并尽量避免实行捆绑消费等方式。

## 总结与展望

积极的财政政策在做好减法、切实惠企利民的同时，也要充分考虑各方面的影响，特别是避免对地方财政造成过大的压力。在“补短板”的同时，也要提高优势产业、行业、企业的效率进而扩大税基，以稳定财政收入。应使财政政策、金融政策、产业政策等相互衔接、协调配合，多管齐下，多措并举，更好地发挥财政政策的乘数效应。同时，树立更长远的目标，建议财税政策在整体上继续坚持以结构调整为主，而非总量调整为主，切实提质增效，并与供给侧结构性改革及现代财政制度的要求相适应，切实增强小企业活力，提高民营企业的积极性，发挥引导作用，优化资源配置，提高全要素生产率，从而持续发挥政策的积极效应。

注：

1. 见财政部、税务总局2020年第24号公告。
2. 见财政部、税务总局2020年第13号公告。
3. 见财政部、税务总局2020年第29号公告。

责任编辑：商瑾 鹿宁宁